

EUROPESE COMMISSIE

PERSBERICHT

Straatsburg, 11 maart 2014

Europese Commissie presenteert kader ten behoeve van de rechtsstaat in de EU

Om in elk van de 28 lidstaten het hoofd te bieden aan de systeemdreigingen waaraan de rechtsstaat blootstaat, heeft de Europese Commissie vandaag een nieuw kader vastgesteld. Aan het initiatief daartoe gingen twee oriënterende debatten van het college van commissarissen over de rechtsstaat vooraf. Deze vonden plaats op 28 augustus 2013 en 25 februari 2014 en brachten de noodzaak aan het licht om op EU-niveau een instrument te ontwikkelen om de systeemdreigingen aan te pakken waarmee de rechtsstaat wordt geconfronteerd. Het nieuwe kader voor de rechtsstaat vormt een aanvulling op de inbreukprocedures - die van toepassing zijn wanneer EU-wetgeving niet wordt nageleefd - en de zogenoemde "artikel 7 procedure" van het Verdrag van Lissabon. Deze laatste procedure kent als zwaarste sanctie de schorsing van het stemrecht ingeval van een "ernstige en voortdurende schending" van EU-waarden door een lidstaat. Het nieuwe kader voorziet in een instrument voor vroegtijdige waarschuwing. Met behulp daarvan kan de Commissie met de betrokken lidstaat in overleg treden om te voorkomen dat systeemdreigingen escaleren. Wanneer het nieuwe kader van de EU voor de rechtsstaat geen oplossing biedt, blijft artikel 7 altijd het laatste redmiddel om een crisis op te lossen en ervoor te zorgen dat de Europese waarden in acht worden genomen. Het nieuwe kader maakt zichtbaar hoe de Commissie haar rol uit hoofde van de Verdragen uitoefent. Er worden geen nieuwe bevoegdheden voor de Commissie geschapen of geclaimd.

De voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Durão Barroso zei hierover het volgende. "*De rechtsstaat is een van de pijlers waarop de Europese Unie is gebouwd. Voor de Commissie is als hoedster van de Verdragen een cruciale rol weggelegd bij de instandhouding van de rechtsstaat. Ik heb consequent gewezen op de noodzaak van een beter kader dat de Commissie in staat stelt vroegtijdig en op transparante wijze in te grijpen wanneer in een lidstaat de rechtsstaat aan ernstige systeemdreigingen blootstaat. Vandaag voegt de Commissie de daad bij het woord en zorgt ervoor dat wij in de toekomst, voortbouwend op onze recente ervaringen, effectief kunnen optreden wanneer in een lidstaat de rechtsstaat in gevaar is of dreigt te komen*."

Wanneer de rechtsstaat niet wordt geëerbiedigd, is het onmogelijk de andere fundamentele waarden te beschermen waarop de Unie is gebaseerd. De Europese Commissie is de hoedster van de Verdragen en daarom moet wij ook een van de hoeders van de rechtsstaat zijn," aldus Viviane Reding, vicevoorzitter en EU-commissaris voor Justitie. *"Steeds wanneer de afgelopen jaren de rechtsstaat in een lidstaat in gevaar kwam of dreigde te komen, richtten alle instellingen zich tot de Commissie als onpartijdige arbiter, met het verzoek om maatregelen te nemen. Vandaag stellen wij de instrumenten vast die nodig zijn om te kunnen optreden en om onze burgers te beschermen tegen de dreigingen waarmee de rechtsstaat in de Unie wordt geconfronteerd. Eerbiediging van de rechtsstaat en van de gelijkheid van alle lidstaten vormt de grondslag van de Europese Unie. Daarom spreekt het voor zich dat ook het nieuwe instrument voor de bescherming van de rechtsstaat alleen dan kan worden gebruikt wanneer er sprake is van een ernstige systeemdreiging voor de rechtsstaat, ongeacht de omvang of de ligging binnen de Unie van de betrokken lidstaat."*

De voornaamste kenmerken van het nieuwe kader voor de rechtsstaat

- Het nieuwe kader is volledig gebaseerd op de **bestaande EU-Verdragen** en vormt een aanvulling op de bestaande instrumenten, met name op de artikel 7 procedure en de inbreukprocedure van de Commissie. Dit sluit toekomstige ontwikkelingen van de Verdragen op dit gebied uiteraard niet uit.
- Het **spitst zich toe op de rechtsstaat**. De rechtsstaat ligt ten grondslag aan alle waarden waarop de Unie is gebaseerd. Wanneer de rechtsstaat geëerbiedigd wordt, kunnen ook de andere fundamentele waarden in stand worden gehouden. De Commissie gaat uit van een brede definitie van de rechtsstaat, waarbij zij zich baseert op de beginselen die zijn neergelegd in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het komt er in wezen op neer dat een rechtsstaat een systeem is waarin wetten worden toegepast en gehandhaafd (zie bijlage 2).
- Het kader kan in werking worden gezet wanneer er sprake is van een **ineenstorting van het systeem** die schade toebrengt aan de integriteit, de stabiliteit en het behoorlijk functioneren van de instellingen en de mechanismen die op nationaal niveau zijn ingevoerd om de rechtsstaat te waarborgen. Het EU-kader is niet opgezet om individuele gevallen of op zichzelf staande inbreuken op grondrechten of gerechtelijke dwalingen aan te pakken.
- **Gelijkheid van de lidstaten**: in alle lidstaten zal het kader op dezelfde manier van toepassing zijn en zal aan de hand van dezelfde criteria worden bepaald of er sprake van een systeemdreiging voor de rechtsstaat is.
- Het EU-kader voorziet in **een systeem voor vroegtijdige waarschuwing** wanneer de rechtsstaat wordt bedreigd zodat de Commissie **met de betrokken lidstaat in overleg** kan treden om oplossingen te vinden en zo te voorkomen dat de bestaande juridische mechanismen van artikel 7 van het Verdrag moeten worden ingezet.
- Als **hoedster van de Verdragen speelt de Europese Commissie een centrale** rol binnen dit nieuwe kader voor de rechtsstaat. Zij kan daarbij terugvallen op de deskundigheid van andere EU-instellingen en internationale organisaties (met name het Europees Parlement, de Raad, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa [OVSE], etc.).

Een proces in drie fasen

Het kader is bedoeld om de Commissie in staat te stellen om samen met de betrokken lidstaat een oplossing te vinden zodat wordt voorkomen dat er voor de rechtsstaat een systeemdreiging ontstaat die zich tot een "duidelijk gevaar voor een ernstige schending" kan ontwikkelen en daarmee aanleiding tot de toepassing van artikel 7 VEU aanleiding kan geven. Wanneer er duidelijke aanwijzingen voor een systeemdreiging voor de rechtsstaat in een lidstaat zijn, kan de Commissie een "**pre-artikel 7 procedure"** inleiden door met die lidstaat in gesprek te gaan. Het proces kent **drie fasen** (zie afbeelding in bijlage 1):

1. **Beoordeling door de Commissie:** de Commissie verzamelt en onderzoekt alle relevante informatie en beoordeelt of er duidelijke aanwijzingen zijn voor een systeemdreiging voor de rechtsstaat. Wanneer de Commissie vervolgens van mening is dat dat inderdaad het geval is, zal zij met de betrokken lidstaat een dialoog aangaan. Zij stuurt dan eerst haar "advies inzake de rechtsstaat" toe, als een waarschuwing aan de lidstaat, en licht haar bezwaren toe. Zij geeft de betrokken lidstaat de gelegenheid te reageren.
2. **Aanbeveling van de Commissie**: tenzij de kwestie daarmee naar tevredenheid is opgelost, zal de Commissie in de tweede fase een "aanbeveling inzake de rechtsstaat" aan de lidstaat richten. Zij zal de lidstaat aanbevelen om het gesignaleerde probleem binnen een bepaalde termijn op te lossen en om de Commissie van de daartoe genomen maatregelen op de hoogte te stellen. De Commissie zal haar aanbeveling openbaar maken.
3. **Opvolging van de aanbeveling van de Commissie**: in de derde fase zal de Commissie erop toezien hoe de aanbeveling door de lidstaat wordt opgevolgd. Als er binnen de gestelde termijn geen bevredigende follow-up wordt gegeven, kan de Commissie alsnog een van de mechanismen van artikel 7 VEU in werking zetten.

Het volledige proces is gebaseerd op een voortdurende dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat. De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad regelmatig en nauwgezet informeren.

Algemene context:

Wanneer de rechtsstaat niet geëerbiedigd wordt, is het onmogelijk al de in artikel 2 VEU genoemde waarden te beschermen. Ook de handhaving van de rechten en de naleving van de plichten die uit de Verdragen en het internationaal recht voortvloeien, zijn zonder die eerbiediging niet mogelijk. De Europese Commissie heeft sinds 2009 diverse keren te maken gehad met crisissituaties in sommige lidstaten die specifieke problemen in verband met de rechtsstaat aan het licht brachten. In zijn state of the Union van 2012 heeft voorzitter Barroso eraan herinnerd dat een politieke unie ook inhoudt dat de rechtsstaat, als een aan de EU ten grondslag liggende waarde, versterkt moet worden en in dat opzicht een initiatief aangekondigd (SPEECH/12/596). In de door het Europees Parlement op 3 juli 2013 goedgekeurde resolutie en de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 6 juni 2013 werd dezelfde diagnose gesteld (zie ook SPEECH/13/348).

Het college van commissarissen hield tijdens zijn seminar in augustus 2013 een eerste oriënterend debat over de manier waarop de rechtsstaat in de Europese Unie beter kan worden gewaarborgd. Tijdens haar toespraak in het Centrum voor Europese Beleidsstudies in september zette vicevoorzitter Reding vervolgens haar visie op een mogelijk nieuw kader voor de rechtsstaat voor de Europese Unie uiteen (SPEECH/13/677). Tijdens de *Assises de la Justice*, een conferentie op hoog niveau over de toekomst van justitie in de EU, die in november 2013 plaatsvond en door meer dan 600 belanghebbenden en geïnteresseerden werd bijgewoond, was een sessie speciaal gewijd aan het onderwerp "Naar een nieuw mechanisme voor de rechtsstaat".

Op basis van al deze discussies hield het college van commissarissen op 25 februari 2014 nog een oriënterend debat alvorens het nieuwe kader voor de rechtsstaat vast te stellen dat vandaag wordt gepresenteerd.

Voor meer informatie

State of the Union 2012 van voorzitter José Manuel Barroso:

SPEECH/12/596

Website van José Manuel Barroso, voorzitter van de Europese Commissie:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/index_en.htm

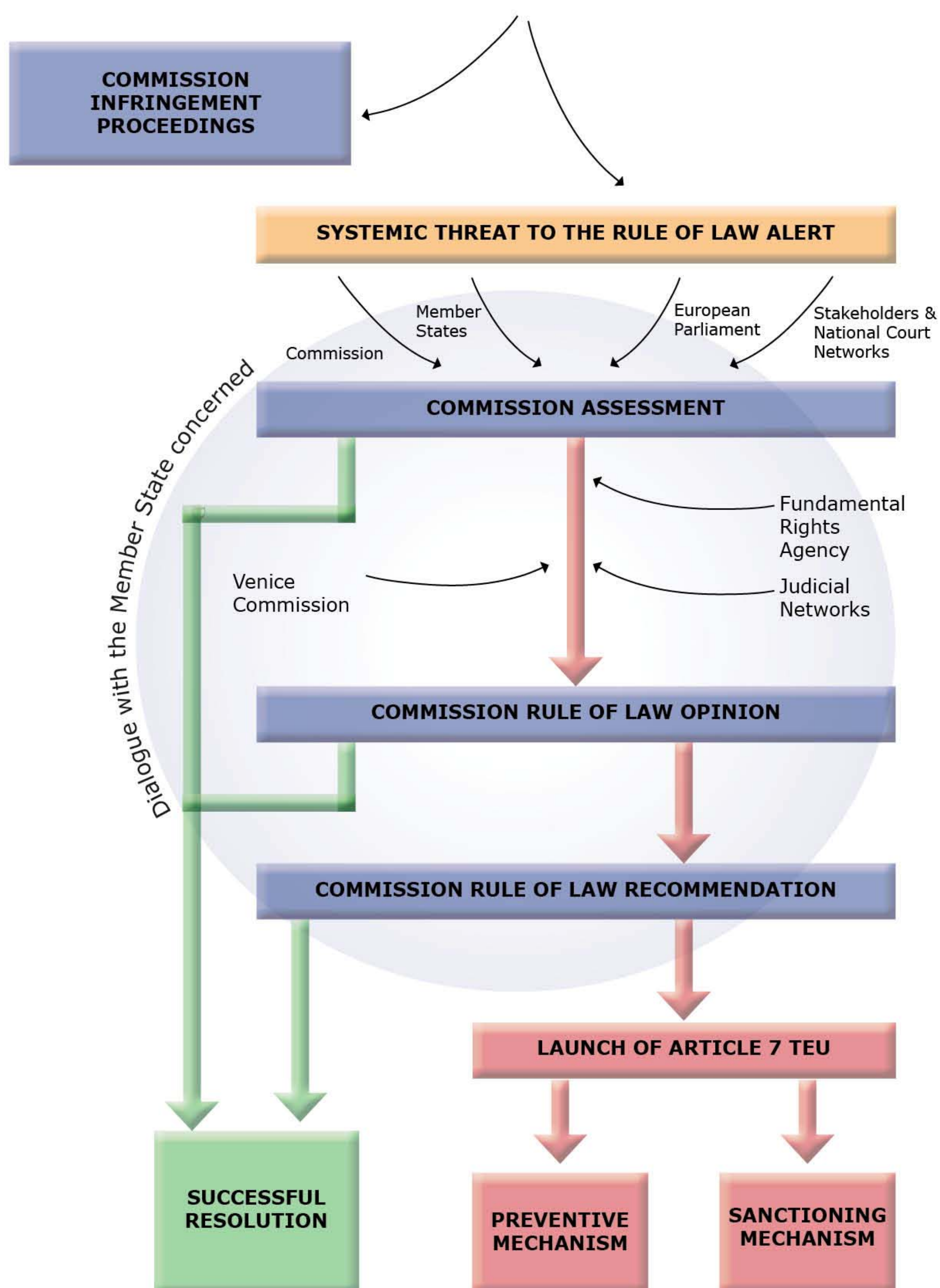
Website van Viviane Reding, vicevoorzitter en EU-commissaris voor Justitie:

http://ec.europa.eu/reding

Volg de voorzitter en de vicevoorzitter op Twitter: @BarrosoEU @VivianeRedingEU

Contact :
Pia Ahrenkilde Hansen (+32 2 295 30 70)
Natasja Bohez Rubiano (+32 2 296 64 70)
Mina Andreeva (+32 2 299 13 82)
Natasha Bertaud (+32 2 296 74 56)
Voor het publiek: **Europe Direct** per telefoon **00 800 6 7 8 9 10 11** of per e-mail

Bijlage 1: het nieuwe EU-kader voor de rechtsstaat



Bijlage 2: de rechtsstaat binnen de rechtsorde van de Unie

Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak een aantal rechtsbeginselen op het gebied van de rechtsstaat benadrukt die voortspruiten uit de grondwettelijke tradities die de lidstaten gemeen hebben. Daarbij gaat het onder meer om:

- a) **het legaliteitsbeginsel**, dat in wezen ziet op een transparant, verantwoordelijk, democratisch en pluralistisch proces voor de vaststelling van wetten;
- b) **het rechtszekerheidsbeginsel**, dat onder meer voorschrijft dat regels duidelijk en voorspelbaar moeten zijn en niet met terugwerkende kracht kunnen worden gewijzigd;
- c) **het verbod van willekeur voor de uitvoerende macht**. Het beginsel van de rechtsstaat regelt de uitvoering van overheidsbevoegdheden en zorgt ervoor dat elke overheidsbemoeiing een rechtsbasis heeft en aan wettelijke beperkingen is onderworpen.
- d) **het beginsel van onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing**, met inbegrip van de eerbieding van de grondrechten. Het Hof heeft opnieuw herhaald verklaard dat de EU een rechtsgemeenschap is waarin wordt getoetst of de handelingen van haar instellingen verenigbaar zijn met, in het bijzonder, de Verdragen, de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten. Burgers hebben recht op doeltreffende rechterlijke bescherming.
- e) Het bestaan van een duidelijk verband tussen het **recht op een eerlijk proces en de scheiding der machten.** Alleen een rechter die onafhankelijk van de uitvoerende macht is, kan burgers een eerlijk proces garanderen. Het Hof sprak over een *operationele scheiding* van machten, die een onafhankelijke en doeltreffende rechterlijke toetsing impliceert en wees erop dat "[…] het recht van de Unie niet eraan in de weg staat dat een lidstaat tegelijkertijd wetgever, uitvoerder en rechter is, mits deze functies worden uitgeoefend met inachtneming van het beginsel van de scheiding der machten dat kenmerkend is voor de werking van een rechtsstaat";
- f) **het beginsel van gelijkheid voor de wet**. Het Hof heeft de rol van gelijke behandeling als een algemeen beginsel van EU-recht benadrukt door te verklaren dat: [i]n herinnering moet worden geroepen dat het gelijkheidsbeginsel een algemeen beginsel van Unierecht is, dat is verankerd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie".

Bron: Een uitgebreidere versie van deze beginselen en de rechtspraak is te vinden in bijlage I bij de mededeling "Een nieuw EU-kader ter versterking van de rechtsstaat.